

边界

路漫漫

bianjie lumanman

靳尔刚 ● 著



商務印書館

边界路漫漫

靳尔刚 著

商务印书馆

2011年·北京

图书在版编目(CIP)数据

边界路漫漫/靳尔刚著. —北京:商务印书馆,
2011.5

ISBN 978-7-100-08355-3

I. ①边… II. ①靳… III. ①政区—疆界—勘测—
工作概况—中国 IV. ①K928.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 091701 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

边界路漫漫

靳尔刚 著

商务印书馆出版
(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)
商务印书馆发行
三河市尚艺印装有限公司印刷
ISBN 978-7-100-08355-3

2011 年 7 月第 1 版 开本 787×960 1/16
2011 年 7 月北京第 1 次印刷 印张 14

定价:35.00 元

搞好勤思
利國利民

李鳴

一九九二年七月十二日



勘界感怀

侵晨向野去

载月荷风归

五载风霜路

愿人是界碑

靳东刚

二〇〇二年九月

国务院勘界工作领导小组 办公室成员



国务院勘界办主任
李宝库



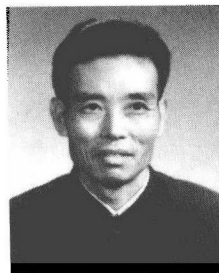
国务院勘界办副主任
靳尔刚



国务院勘界办副主任
张明亮



国务院勘界办副主任
宋继华



国务院勘界办副主任
陈继选

写在前边

在中国历史上,第一次由中央政府组织全面勘定省、县两级行政区域界线;第一次由界线双方人民政府签订了联合勘定的行政区域界线协议书并由中央、省两级政府批复;第一次在实地竖立了署名国务院的省、县两级标准界桩;第一次形成了一整套省、县两级行政区域界线勘界成果档案。

党中央、国务院高度重视勘界工作。1995 年底,国务院召开了全国勘界工作会议,成立了勘界工作领导小组,对全国的勘界工作进行了部署,要求用五年时间,完成全国省、县两级陆地行政区域界线勘定任务。广大勘界工作者不辱使命,经过上上下下、方方面面的艰苦努力,按时勘定了陆地省级行政区域界线 68 条、总长 6.24 万公里;县界 6300 多条、总长 41.6 万公里。这是一项功在当代、利在千秋的伟大事业。

勘界是一项极其复杂的工作,纵向涉及各级政府,横向涉及各有关部门,特别是直接关系到界线两侧千千万万人民群众生产生活的切身利益,来不得半点含糊和大意。

勘界是一项极其艰难的工作,一是工作难度大,一些长期积累的边界争议造成了边界地区关系紧张,情绪对立,双方都不愿也不敢轻易妥协;二是工作强度高,历史上没有全面开展过勘界工作,要在短短几年内完成,时间紧、任务重,广大勘界工作者承担超负荷的工作量;三是环境艰苦,尤其是中西部地区多高山大

川,环境恶劣,交通不便,很多地方要长时间步行跋涉才能到达。但广大勘界工作者有着高度的责任感和事业心,从边界地区双方群众的根本利益出发认真解决边界问题,实事求是,顾全大局,坚持原则,任劳任怨,不畏艰险,勇于奉献,顶风寒、冒酷暑,爬高山,涉大川,披星戴月,风餐露宿,踏遍千山万水,吃尽千辛万苦。应该说,全国每一位勘界工作者都有催人泪下的故事,都有一段不平凡的经历。

笔者是成千上万个勘界工作者中的一员。有幸经历了全国正式勘界以来的全过程,又很侥幸地被中国纪录证书鉴证委员会收入《中国纪录年鉴》,获得了中国纪录证书。对此,《中国社会报》、《中国方域》杂志都有报道。这引起了我外事司的同事、一些朋友、我的弟弟书柳和靳芳、靳桐等孩子们的兴趣,他们知道我过去管过勘界,但不知我在国家勘界工作中做些什么。他们看到我写的几本书,问我为什么不写本勘界的书。其实我在勘界过程中积累了不少资料,因念供职的时间还有两年,退休后写还来得及,这是我故而迟迟没有动笔的原因。后来,与我同写过书的挚友苏华先生来京,也劝我早些着手写勘界的事,并承诺尽力协助。在众亲友、同事的撺掇之下,工作之余我又“爬起了格子”。需要说明的是:书中所写都是我亲身经历的勘界片断,由于边界问题敏感性强,很多东西暂时不能公开。对所涉及的人和事,尽量注意了“谨慎从事”,但难免会有纰漏。如果有什么错误或不恰当的地方,诚望得到大家的指正和帮助。我忘不了那些过去与我同甘共苦的勘界同事们。我常以他们为荣,他们都是国家的勘界功臣。现在我有幸能够提笔捉刀,却不能一一为他们在书中立传,即使是提到了,又是给我当起了“配角”。

撰写这本书,旨让使更多的人了解中国的勘界情况,了解广大的勘界工作者的艰辛,了解国家公务员在执行公务活动中是如何效力国家的。仅此而已!

目 录

一、经纬万方 千古一划——勘界工作	1
二、全面勘界开始,重重舆论压顶	21
三、拿下第一条“贯通线”,冒险挺进“无人区”中	41
四、两上小秦岭,消解金矿争议于无形	66
五、不因划界而扰民 吉黑线勘界创出新经验	88
六、沪浙线难题多 两头满意成效大	106
七、上山容易下山难,不下到现场难“断案”	122
八、苦登海螺岭,贯通闽赣线	138
九、再度七里湖涉水,解决苏皖遗留问题	148
十、小小湖泊争议焦点——国务院直接裁决红碱淖	166
十一、勘界尚未全部结束 提前撰写篇“总结”	183
鸣谢	206

—

经纬万方 千古一划
——勘界工作



与国务院勘界工作领导小组副组长、民政部部长多吉才让同志(右)合影



作者(左一)登上舰艇去慰问海军

作,听取一下个人意见。当时我没有一点思想准备,很不情愿地说,既然党组已经决定,那我就服从吧!

说实话,尽管优抚司和区划司同在一个部委,但业务上从不搭界,平时也很少往来。一下子离开我工作了14年的优抚工作



慰问海军后,在军舰留影

1993年“八一”建军节,我(时任民政部优抚司副司长)率团赴北海舰队进行慰问。刚刚回到北京,部长多吉才让即找我谈话,说部党组决定调我到行政区划和地名管理司工

岗位,到一个业务陌生的新工作单位,心里还真觉得有点别扭。静心一想,服从组织安排是党的规矩,对我们党员个人来说是一种“惯性”。既然是组织的决定,自然有其道理。

来到行政区划和地名管理司(后改为区划地名司)上班后,根据司长办公会决定的责任分工,我重点负责抓“边界”工作。当时,这个司的主管业务是三大项:一是县以上政区的区划调整,包括

拟定行政区划总体规划；负责县以上政区的设立、撤销、调整、更名及政府驻地迁移的审核报批；负责省、自治区、直辖市、特别行政区的排序及简称的审核报批。二是地名管理，即承办县以上行政区划名称、重要的自然地理实体、国际公有领域、天体地理实体和边境地名命名、更名的审核报批；拟定少数民族语地名和国外地名的汉字译写规则；规范全国地名标志的设置和管理；负责国内外标准地名图书资料的审定等。三是边界管理，重点是组织、协调、指导省县级行政区域界线的勘定和管理；负责省际边界争议的调查和调处。司长办公会确定我分管边界工作的理由很简单，一是年轻，二是当过兵，不怕吃苦和懂军事地图。三位司领导中相比我算是年轻的了，时年 47 岁。至于是否懂军事地图，那就很难说了。充其量是在部队当战士时摸过“方位角”而已，一进大山我连东西南北都分不清，考大学答地理考卷时，过日界线（国际日期变更线）计算时区的时差我都没把握答对，至今还没整明白。边界办的工作人员，有的是学地理的研究生，有的是从军队转业来的专业测绘人员，相比之下，在读图方面我简直是小巫见大巫了。既然已服从组织调动，又怎么能不服从工作分工呢？

当时，司里负责边界的业务部门全称为“民政部调处行政区域边界争议办公室”。级别不高，但处理边界事宜权限较大，是代表民政部的，属司里的代管单位。为了理顺业务关系，1993 年 9 月 27 日，



笔者同时任司长张文范（右）
出席全国勘界工作会议

趁机关重新设置机构之机,更名为“边界办公室”。行政区划和地名管理司也改为“区划地名司”。边界办公室由区划地名司直管。

我新来乍到,照常规首先是熟悉一下业务,听取边界办公室的工作情况介绍。真是“不听不知道,一听吓一跳”。原来我国的省与省、县与县之间的行政区域界线有史以来从未全面勘定过。自从秦开始实施郡县制以来,各个朝代对行政区域界线的管理都很粗略。一般只有“四至”、“八到”,从来没有明确的边界线。正由于此,新中国成立以来各地要求调处争议的备案报告逾八百多件。实际争议及由争议引发的械斗事件不下千起。边界争议一旦发生,因矛盾错综复杂,往往愈演愈烈,酿成许多流血事件,给人民群众的生命财产带来很大损失。旷日持久的争端,严重影响了当地的安定团结,破坏了边界地区乃至国家的稳定。争议的范围涉及面很广,有土地争议、草场争议、林权争议、矿产争议、水事争议等等。我们边界办这么几个人,根本无法应付。累死累活,往往还是劳而无功,遇到大的争议难题,一年半载都不一定拿得下来。听到这些,我还真有点犯难了。我问:“地图上蓝一块、紫一块、黄一块的不是都标明了各省的面积和边界了吗?”边界办的同志告诉我,那是中国地图,而不是中华人民共和国行政区划图。至今我国仍没有一张标准的行政区划图。地图上那些省际边界线,只有5%是法定线,而95%的是权宜划法,或者叫权宜线。争议线就是产生在权宜线上。换句话说,只要国家没有把省界法定下来,习惯线、权宜线随时都可能演化为争议线。

我终于明白了,全国陆地省级行政区域界线68条,总长6.24

万公里,县级行政区域界线 6300 多条,总长 41 万多公里,真正的法定线寥寥无几。如果国家不把它们一一法定下来,边界争议随时随地都可能发生,为资源争夺而引发的械斗,就在所难免了。划定边界数十万公里的艰苦长征路,真可谓是风萧萧路漫漫。



野外勘界调查记录

眼下,边界办的工作一是处理国务院交办的边界争议突发事件;二是逐步推动勘界试点工作的进展。勘界“试点”引起了我的很大关

注。尽管我对边界外行,但我知道调处一起边界争议最多只能法定零点几公里到十几公里,而且需要经过与相邻的争议县协商,与两省政府协调,经民政部研究同意后向国务院起草报告,再经国务院领导审议批准后发出通知才算法定下来。如此的工作程序且不说有多复杂,单就边界办的工作人员从受领调处任务始,到拟定调处方案、赴实地进行调查、逐级协调认可,到正式办文呈报就会耗去太多的时间和精力。个中的困难、艰苦、劳累、冤屈,只有边界办的调处人员最清楚。他们概括的一句话是“费力不讨好”!因为一旦发生了争议,边界办千辛万苦拿出的解决方案,如一方赞成一方反对,那说明方案有偏差;双方都赞成,则从来没有过;如果双方都反对,基本上就算公平了。因此叫费力不讨好。在以后的勘界实践中,我还真的领悟到了其中的奥秘。